

· 图书评介 ·

《民办院校办学体制与发展政策研究》序

潘 懋 元

(厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

中图分类号:G648.7 文献标志码:E 文章编号:1000-4203(2019)03-0107-03

徐绪卿教授的新著《民办院校办学体制与发展政策研究》^[1],是一部专门研究我国民办院校办学体制与发展政策的鸿篇巨制,是系统地研究民办院校办学体制与发展政策的重要成果。

“高等教育体制是根据国体形式和社会发展需求确定的一种以高等教育的领导管理制度为核心的制度体系,是由国家权力机关和领导机构制定的、相对稳定的高等教育体系结构模式。其功能为划分高教管理权限,规范人们高教活动范围、方式和行为,维护和促进高等教育事业的良性循环。”^[2]

高等教育体制,包括办学体制、投资体制、管理体制、评价体制等。在这些体制领域中,办学体制是最基本的体制,是推动其他体制改革的关键。改革开放以后的一个时期,我国的高等教育改革主要是以管理体制作为主线来牵动的,曾先后进行了宏观管理体制、内部管理体制等改革,然而进展不快,关系不顺,推进难度大。事实说明,如果仅从领导与被领导、管理与被管理的关系层面开展高等教育体制改革是不够的。

为与市场经济相适应,高等教育体制改革的指向应该是办学体制改革。这种办学体制改革绝不仅仅是在不同业务部门、不同层次政府间的管理权的

转换,更不单纯是为了解决办学经费不足,其主要作用是唤起全社会对高等教育的关注,动员社会各界参与高等教育办学,因而形成多样化的办学体制,广泛吸纳社会资源,最大可能地满足人民群众和经济社会发展对高等教育的需求。正是由于开展和深化办学体制的改革,40年来,我国民办院校从无到有,从小到大,迄今为止学校数和在校生数在国家高等教育体系中已占有29%和23%的份额,民办院校已经迅速崛起成为我国高等教育的重要组成部分,为多渠道筹集高等教育经费,推进高等教育大众化,满足人民群众上大学的需求和社会主义现代化建设对人才的需求,激发我国高等教育发展活力作出了贡献。

民办院校的发展,需要多样化的办学体制。我国人口众多,举办世界最大规模的高等教育,需要大量的办学资金和运行经费,应该多渠道、多样化、多层次动员社会力量的参与和支持,为高等教育的质量提升和可持续发展提供充足的办学经费。同时,这种办学体制的改革也会在全社会起到辐射作用,从而为整个高等教育办学体制改革积累经验和提供借鉴,推动高等教育的健康发展,为实现科教兴国战略和建设社会主义现代化强国提供强大的人才支撑。

当然,高等教育办学体制的改革需要政府政策强有力的推进和保障。纵观世界各国私立高等教育

收稿日期:2019-01-10

作者简介:潘懋元(1920—),男,广东揭阳人,厦门大学教育研究院教授,博士生导师,从事高等教育学研究。

发展的历史,可以发现,各国私立高等教育发展的繁荣和衰落与国家政策的认可程度和行政管理的措施是否得当是息息相关的,而且在发展过程中,几乎每个转折点都是以政策的颁布为标志的。世界银行1994年关于高等教育的报告指出,政府制定的优惠政策和管理框架是私立院校得以繁荣的重要保证。这一结论同样可以作为我国民办院校发展的指导。而由于我国民办院校发展的特殊需要,政策对于民办院校发展的影响更大。诚如本书作者所思考的,当前克服传统政策樊篱,消除民办院校办学体制的政策障碍,适应新形势制定新政策,推动民办院校办学体制深化发展,仍然是各级政府和民办高等教育研究者共同面临的重要任务。

一

随着我国民办院校办学的兴起,相关研究也逐渐开展起来。尤其是一批办学经验丰富、成绩卓越的民办高校,从办学实践出发,总结经验,提升为民办(私立)办学体制理论。浙江树人大学徐绪卿校长撰写的专著《民办院校办学体制与发展政策研究》的出版,更加展现了我国民办院校研究的水平。专著以我国民办院校起步发展,发挥体制机制优势,在国家高等教育体制中迅速崛起为宏观背景,以我国民办院校办学体制发展中的政策问题为主线,深入思考我国民办院校办学体制可持续发展的重大课题。专著回顾了世界各国高等教育发展进程中办学体制改革和发展的历程,从大学的起源、大学办学体制演变和世界各国私立大学发展的历史逻辑中,阐明我国民办高等教育发展壮大重要性、必然性,这种从源头研究民办院校办学体制发展演变的论述非常少见。不仅如此,作者还以我国蓬勃兴起的多样化的民办院校办学体制为脉络,以高等教育大众化不断深化和提升为依据,多角度分析了我国民办院校办学体制相关政策存在的问题和趋势,在此基础上,运用民办院校办学体制基本原理和要求,提出我国民办院校未来发展宏观政策设计和微观政策创新的工作思路和政策建议。

在本书中,作者在研究分析后提出了对民办院校办学体制的六个观点,值得重视:

第一,公私并行办学体制是高等教育办学体制改革的基本规律。本书系统回顾了中世纪以来大学办学体制改革进程,总结了私立大学发展的规律,指出公私并行办学体制是高等教育体制改革的基本规

律。在公、私立大学的并行发展中,实际上营造了高等教育发展的生态环境,满足了社会多样化的求学需求,促进了高等教育质量的提高,从而使得民办(私立)院校的发展呈现新的价值。

第二,办学体制改革是高等教育发展的关键。办学体制改革是高等教育诸多体制改革的基础。本书对我国高等教育办学体制改革进程进行了梳理,用发展实践说明,没有办学体制改革的基础,教育体制改革就难以形成共识,改革就难以展开并取得成效。全国第三次教育工作会议确立“以政府办学为主体,公办学校和民办学校共同发展的格局”,并提出了一系列具体举措,从而大大推动了民办院校的发展。

第三,民办院校多样化办学体制格局基本形成。书中总结了当下我国民办院校办学体制主要的五种形态:一是个人举办,包括个人合伙举办;二是机构举办,包括企事业单位和社会组织举办;三是公私混合举办,具有国资成分参与;四是中外合作举办;五是多元举办。对办学体制类型的分析和划分,能够较为准确地判断我国民办院校发展的政策需求,同时为民办院校实施多样化的治理提供依据。

第四,管理改革成为民办院校发展的关键,管理政策成为民办院校发展的重要影响因素。作者认为,随着办学体制改革的深入,民办院校快速发展,管理问题凸显。传统的面向公办院校的管理不能适应民办院校,管理层与民办院校之间冲突不断,必须制定新的管理制度。而政策作为管理民办院校的主要载体和指导依据,成为民办院校办学体制深化改革、持续发展的关键因素,必须加强民办政策的研究。

第五,我国民办院校发展政策仍然存在的问题亟需解决。专著结合我国民办院校办学体制改革和发展的政策和实践,指出了我国民办院校发展政策中存在的六大问题:一是发展政策缺乏顶层设计,制度缺失严重;二是政策执行力缺乏,政策效率不高;三是产权政策难以操作,制约社会投入;四是扶持政策难以落实,政策导向不明;五是民办院校内部治理关系不顺,亟需政策规制;六是民办院校发展未能及时转型,急待政策引领。这些问题成为民办院校发展的政策瓶颈。

第六,我国民办院校发展政策应该转型。根据高等教育发展的新任务和新使命,着眼于公、民办高等教育共同发展格局的形成和巩固,着眼于科教兴国战略的实施和高等教育办学体制改革的深化,我国民办院校的发展政策应该转型,从外延式发展走

向内涵式建设,从鼓励量的扩张走向质的提高,从规范监管走向鼓励与支持。

以上关于我国民办院校办学体制与发展政策的六个结论,符合中国民办院校发展实际,体现了一定的创新性,为民办院校发展政策的制定、实施与完善提供了依据,为民办院校的发展实践提供了重要参考。

在本书中,作者并没有仅仅停留在问题的分析上,而是怀着高度的学术责任心,以问题为依据,运用研究成果,大胆提出了我国民办院校办学体制深化改革相关政策的六大建议。限于篇幅,这些不再一一列出。

三

粗览洋洋 60 多万字的鸿篇巨制,笔者认为,本书具有以下三个方面的创新:

第一,全面性和系统性。表现在两个方面:一是本书以改革开放后我国高等教育大发展背景下民办院校的发展崛起为背景,全面系统地研究我国民办院校办学体制与发展政策问题;二是本书全面系统地研究世界高等教育办学体制发展及政策演变过程,发掘民办(私立)院校办学体制改革的基本规律,为我国民办院校办学体制改革的深化和政策制定提供重要的依据。

第二,逻辑性和科学性。本书运用高等教育发展最新理论,分析和把握民办院校办学体制改革的重要性和必然性。通过中外比较,立足国情、放眼世界、关照历史、注重现实,从理论和实践两个层面研究和总结我国民办院校发展和改革的经验,揭示世界私立院校发展的共同规律和一般趋势,进而阐明我国民办院校办学体制改革的必然性,探讨规律性,服务于我国民办院校的发展。

第三,实践性和应用性。本书从理论研究分析出发,而重点放在实践性和应用性。本书的写作恰逢我国《民办教育促进法》修法、对民办院校实施分类管理之际,各个层面需要提出实施细则之时,作者抓住了机遇。据了解,专著中多项成果已经应用于政策制定,获得肯定,体现了较好的应用价值和实践价值。

总之,本书将理论研究与实际应用密切结合,具有一定的理论水平和较强的现实指导意义,所提出

的政策建议具有针对性、时效性和应用性。部分内容已经为国家和省级有关单位采纳,在服务国家民办教育“新政”的贯彻落实方面发挥了积极作用。

这部专著,是徐绪卿教授主持的国家社会科学基金教育学重点项目的主要成果。应作者之邀,我作为专家组组长主持了项目研究开题报告会和成果报告会,有机会听取作者对成果的全面介绍,对成果内容有一个比较全面的了解和接触。

课题研究团队实力雄厚。浙江树人大学的民办高等教育研究院是我国民办高等教育研究的专门机构。团队还邀请和吸收了国内多所高校和教育研究机构的学者参与,提高了课题研究的能力,保证了课题研究成果的较高水平。

课题组开展了广泛的调查研究。先后组织 6 批近 40 人次,对 15 个省市以及浙江省内各地市和 60 多所民办院校开展了调研工作;召开了各类会议 14 次,参加会议人员近 400 人;问卷发放 2000 余人;利用各种场合深度访谈 50 余人,来访会谈 100 余人,专题采访 210 余人次,获得了大量的第一手资料,为研究奠定了厚实的基础。

课题研究成果丰硕。课题组成员已发表论文 22 篇,其中《教育研究》等 C 刊论文 14 篇,被《新华文摘》和《人大书报复印资料》全文转载 5 篇;完成调研报告 9 篇,3 篇被相关部门领导批示采用;提供决策部门的建议文本 5 篇;课题组成员参加《民办教育促进法》修法讨论和《民办教育促进法实施条例》修改讨论 30 余次,许多成员直接承担或参与了地方贯彻落实《民办教育促进法》新政的制定,研究成果得到直接引用,扩大了课题研究的效益和效率。

我与徐绪卿教授认识已经 20 年。他有多年的民办院校领导实践,加上本人的兴趣和努力,已成为一个丰产而有影响的民办高等教育研究著名学者,近几年来出版的专著就有 140 余万字。他用自己的研究成果和实践经验,为我国民办高等教育的发展出谋划策,值得点赞。

参考文献:

- [1] 徐绪卿. 民办院校办学体制与发展政策研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2018.
- [2] 潘懋元,王伟廉. 高等教育学[M]. 福州:福建教育出版社,1995:66.

(本文责任编辑 曾 伟)